

המרכז הבינתחומי הרצליה
בי"ס לאודר לממשל, דיפלומטיה ואסטרטגיה
המכון למדיניות ואסטרטגיה

כנס הרצליה הרביעי
על מאזן החוסן והביטחון הלאומי
16-18 בדצמבר 2003

מבט כולל: עדיפויות, הכרעות ומנהיגות

תקציב הביטחון ובניין הכוח

- מסמך עבודה -

חברי צוות העבודה:

ראש הצוות, אלוף (מיל.) איתן בן אליהו

אלוף (מיל.) פרופ' איציק בן ישראל

חיים בן עמי

אלוף (מיל.) ח"כ מתן וילנאי

אלוף (מיל.) אלכס טל

אלוף (מיל.) שלמה ינאי

אלוף (מיל.) איתמר יער

ד"ר אלי לויטה

אלוף (מיל.) מנדי מרום

אלוף (מיל.) יעקב עמידרור

מיקי פדרמן

משה קרת

מסמך זה כולל את ממצאי צוות העבודה ואת מסקנותיו. המסמך הוא בבחינת טיוטה לדיון ולעיון ומשקף את דעתם של חברי הצוות בלבד.

כנס הרצליה
דצמבר 2003

תקציב הביטחון ובניין הכוח

אלוף מיל'
איתן בן אליהו

חברים בצוות ההכנה:

אלוף (מיל) יעקב עמידרור
אלוף (מיל) שלמה ינאי
ח"כ מתן וילנאי
אלוף (מיל) מנדי מרום
מר משה קרת
אלוף (מיל) פרופ' איציק בן ישראל
מר איתמר יער
אלוף (מיל) אלכס טל
מר מיקי פדרמן
ד"ר אלי לויטה
מר חיים בן עמי

הופיעו בפני הצוות:

תא"ל ד"ר שמואל בן צבי יועב"ל (יועץ כספי לרמטכ"ל
אלוף אהרון (זאבי) פרקש ראש אמ"ן
תא"ל אופיר שוהם ס' ר' אג"ת
מר קובי הבר – משרד האוצר

כנס הרצליה 16 בדצמבר 2003 – דברי ח"כ מתן וילנאי - תקציר

אדגיש רק שלושה נושאים מרכזיים המשפיעים על בניין הכוח: הצורך בראיה אסטרטגית כוללת, מבנה הצבא לאור השינויים המתחוללים סביבנו, ותקציב הבטחון.

אסטרטגיה כוללת – הנחת היסוד היא, כי עדיין אין השלמה של העולם הערבי עם קיומה של מדינת ישראל באזור, ולכן רק עוצמתה של ישראל, בדגש על עוצמתה הצבאית היא התנאי להשגת הסכמי שלום.

לא ניתן להפעיל כוח צבאי ביעילות ללא הגדרת יעדים ברורים על ידי הדרג המדיני. בשיטה השלטונית הישראלית אין שיטה או גוף כלשהו בעל סמכות לגבש אסטרטגיה כוללת, ולהנחות את הצבא בהתאם.

לפי הבנתי היכולות הנדרשות היום מהצבא כוללות: הכלת הנושא הפלסטיני, שמשמעותו לחימה בילתי מתפשרת בטרור, תוך הבנה כי לא ניתן להשיג הכרעה צבאית מול איום מסוג זה. השגת הכרעה בחזית אחת בלבד – בצפון, מול האיום הסורי והלבנוני. יכולת סיכול והענשה של מדינות ללא גבול משותף עם ישראל, בעלות יכולת שיגור טילים לעברה.

העדר אסטרטגיה כוללת גורם לשגיאות ולבזבוז משאבים. לדוגמא, אי היכולת או הרצון להגדיר קווים לסיום הסכסוך עם הפלשתינים גורם לפארסה סביב בניית גדר ההפרדה. זוהי דוגמא לרעיון נכון שמבוצע בצורה שלומיאלית כתוצאה מהעדר מדיניות כוללת. תוואי הגדר המוצע על-ידי הממשלה לא מאפשר הקמת מדינה פלשתינית בנתונים סבירים, למרות שהממשלה מחויבת למפת הדרכים האמריקאית, המכירה בהקמת מדינה פלשתינית.

מבנה הצבא - אין כוונתי לחזור על כל פרטי המציאות המשתנה לנגד עינינו אלא רק לעמוד על מספר נושאים מרכזיים. מושגים שונים על פיהם תכננו ופעלנו עד היום עברו שינוי מהותי. למשל **חזית ועורף** מושגים השתנו לחלוטין במציאות הקיימת. קיים טישטוש בין העורף לחזית, כאשר טרור וטילים ארוכי טווח מאיימים על עורף המדינה. גם הכוחות הלוחמים חשופים לאויב לא רק בקו החזית, אלא גם בעורפם. **התקפת פתע** ומודל מלחמה דוגמת "יום כיפור" כבר לא מתאימים למציאות הקיימת. קרב היבשה, כפי שראינו בשתי המלחמות האחרונות במפרץ, נושא אופי שונה לחלוטין. יש להיערך למלחמה בה ניתן דגש רב על שטח בנוי, בנוכחות אזרחים וארגוני טרור. **התקשורת** מקבלת מרכיב שונה לגמרי, היא לא רק מדווחת אלא במידה רבה מעצבת את שדה הקרב דרך דעת הקהל אשר משפיעה על מקבלי ההחלטות. אירועים שוליים, תאונות ותקלות התופסים מקום מרכזי בתקשורת,

יכולים להשפיע על כלל התנהלות המלחמה. כתוצאה מכך, גם המושג **שעון חול מדיני** מקבל משמעות שונה. היום נראה כאילו שעון החול של דעת הקהל חשיבותו גדלה.

כתוצאה מהמציאות המשתנה בקצב מהיר, ובמגבלות יכולת חיזוי אמינה ושולי ביטחון צרים, יש לפתח מערכת דינמית וגמישה לבניין הכוח, שתוכל להתמודד באופן יעיל יותר עם השינויים. יש לשמר יכולות תמרון על הקרקע, תוך הפעלת עוצמת אש אווירית וקרקעית משולבת, אשר מקילה מאוד על התמרון ושוללת אותו מהיריב. יכולות אלה משפיעות, למשל, על הצורך לפריצת מכשולים תחת אש בחזית רמת הגולן, חוסכות משאבים בהכנת הכוח ומונעות נפגעים בעת הפעלתו. יש לבנות את הכוח כך, שיתאים לקרב משולב, בדגש על כוחות המסוגלים לאתר מטרות ויודעים כיצד לסגור מעגלי אש מיידים להשמדת מטרות. האמצעים העומדים לרשותנו היום מסוגלים לאתר כל מטרה בשדה הקרב, להשיג פגיעה ולהשמדה תוך זמן קצר ובהספקים גבוהים להם לא היינו רגילים במלחמות קודמות. דוגמא לכך היא הפעלת כוחות הקרקע האמריקאים בעיראק אשר עברו מאות קילומטרים בדרכם לבגדד, תוך התמודדות עם צבא עיראקי גדול פי כמה מהכוח התוקף.

במקביל ליכולות של קרב היבשה יש לתת מענה למעגל השלישי של איומים מעבר לאופק, אשר לאור תהליכי השלום עם מדינות המעגל הראשון סכנתם רק עולה עם הזמן. לנושא זה יש השפעות על בניית הסד"כ של חיל-האוויר ושל חיל-הים.

תקציב הביטחון – המציאות במדינת ישראל מחייבת צמצום ניכר בתקציב הביטחון והפניית משאבים להתמודדות עם בעיות כלכלה וחברה, המשפיעות באופן מכריע על חוסנה ועוצמתה של מדינת ישראל. לאור השינויים האסטרטגיים והטכנולוגיים ניתן ונידרש לקצץ בתקציב. אסור לעשות זאת במהלך אחד, כי אז הנזק יהיה גדול מהתועלת, ופגיעה בתקציב הפיתוח היא רק דוגמא אחת לכך. יש לבנות תוכנית חומש מוסכמת בין משרד האוצר ומשרד הביטחון. בכל מקרה, נדרשת התייעלות במערכת הביטחון, וההנחה היא כי אין גוף מתייעל, אלא במצב של איום על משאביו. נדרשת התייעלות בממשק בין אט"ל למז"י, שם קיימות עדיין כפילויות רבות, אשר ביטולן יכול לחסוך כסף רב. צמצום צבא הקבע "המובהק" והמרתו בקבע "קצר" יביא לחסכון נוסף. העברת פיקוד העורף למשרד לביטחון פנים לאלתר, תוך צמצום התקציב כתוצאה מביטול כפילויות בין המערכת הצבאית למשטרתית יהיה יעיל יותר בראיה לאומית, ויחסוך כסף למערכת הביטחון ולתקציב המדינה בכלל. קיימות דוגמאות רבות נוספות הידועות במערכת הביטחון ודורשות טיפול יסודי.

השאלה העומדת על הפרק אינה אם יש צורך או האם ניתן לקצץ. התשובה היא חיובית בשני המקרים. השאלה היא האם המערכת הממשלית הישראלית יודעת לבנות תוכנית צמצום אמיתית אשר כל כך נדרשת לצה"ל ולכלכלת ישראל.

תקציב הביטחון ובניין כוח צה"ל

דוח צוות עבודה

תקציב המדינה לשנת 2004 ובו תקציב הביטחון לשנה זו, מובאים לאישור הממשלה והכנסת על רקע משבר מדיני וביטחוני עמוק, ומערכה עולמית כנגד הטרור, שהובילה למלחמה בעיראק. המשבר המתמשך, שפקד את ישראל, מנע בשנתיים האחרונות דיון מסודר ותהליך קבלת החלטות ראוי. בשנת 2002 הוגדל תקציב הביטחון במדרגה תלולה, ובשנת 2003 היה פער בין תוכניות האוצר לדרישת מערכת הביטחון. פער זה לא הוכרע טרם אישור התקציב, אלא תוך כדי שנת העבודה, רוחבו עומקו ובמיוחד המשכו של המשבר הביטחוני מדיני בשוליים עם המצב העולמי גררו את מדינת ישראל למשבר כלכלי עמוק, שהפך להיות גורם בעל משמעות רבה בקביעת תקציב הביטחון. כפי שקורה בדר"כ במשברים, חיוני לקיום הערכה מחדש לגבי נושאים שהגישה לגביהם קובעה במשך שנים. זוהי הזדמנות להקפיד על קישוריות בין כל מרכיבי העוצמה של המדינה, דהיינו עוצמה צבאית, חוסן כלכלי, עומק טכנולוגי, חינוך וחוסן חברתי. השנים 2004 ו- 2005 מהוות הזדמנות לביצוע רפורמות נדרשות שבתקופה רגילה קשה לממשן.

רקע מדיני

השינוי המשמעותי ביותר שקרה באזורינו הוא היעלמות ממה שהוגדר כ- "חזית מזרחית". התבוסה שהאמריקאים גרמו לעיראק ובעקבותיה הנוכחות האמריקאית בנקודת ציר מרכזית במזרח התיכון, משנה את המאזן האסטרטגי מקצה לקצה. בקצרה ניתן לסכם את המצב החדש שהאיום העיראקי אינו קיים יותר. הציר עיראק סוריה שהיה בכוחו לגרור מדינות נוספות לשרשרת של איום על ישראל פורק, אין סכנת התקפה מכיוון סוריה, כאשר היא יחידה במערכה, ומצרים איננה מהווה איום מיידי על ישראל.

מאידך, יש איום טילים באליסטיים על ישראל (כ-1000 מסוריה ולבנון) כמות נוספת מאיראן וסעודיה, ומדינות נוספות.

האיום בנשק השמדה המונית כנגד ישראל נחלש, אולם שריר וקיים, והשעון ממשיך לתקתק לקראת איום גרעיני אפשרי על ישראל.

הטרור, לא רק שאיננו מצטמצם, אלא אף מתרחב, הטרור הפלסטיני מכוון בעיקר כנגד ישראל, אולם המהפכה האיסלמית נתמכת ע"י ייצוא של טרור איסלמי קיצוני. מקורותיו בסודאן, סעודיה, אפגניסטן והתפשטותו לכל עבר במזרח התיכון, רוסיה, טורקיה וארה"ב. במערכה כנגד התפשטות הגרעין, יש לראשונה סימני תיאום בין מדינות בריטניה, צרפת וגרמניה, לעצור את איראן.

המידע מתואם עם סבא"א, המאמץ המשותף עם ארה"ב נועד למנוע התגשמות התחזית של התחמשות איראן בשנת 2006/7.

בניין הכוח ועוצמה צבאית, המבטיחים ביטחון המדינה מוכתבים על פי מספר רב של גורמים, ביניהם שטח המדינה, גודל האוכלוסייה, יכולת כלכלית וטכנולוגית, מצב אזורי וסיוע ממדינות אחרות, במקרה שלנו – הסיוע מארה"ב.

אולם, מעל הכל קיים סרגל מדידה השוואתי בין ישראל לשכנותיה באיזור כדי להבטיח הרתעה ראויה. לשם כך העוצמה של ישראל נדרשת בהשוואה לעוצמתן של מדינות האזור. כיום, מצרים, למרות שאיננה איום על ישראל, מסמנת בעוצמתה, באיכות ובגודל הצבא שלה, מדד שישראל אינה יכולה לרדת ממנו.

בנוסף לכך, חייבת להיות בידנו יכולת תגובה כנגד כל גורם שביכולתו לאיים בצורה כלשהיא על ישראל. כלומר אסור שיהיה מצב שבו מדינה שכנה או רחוקה מחזיקה ביכולת לפגוע בישראל, ולישראל אין לפחות יכולת תגובה וענישה, אין חובה שתהיה לנו יכולת הכרעה כנגד מדינה מאיימת, אולם תגובה וענישה מינימליים, דרושים כבסיס לעוצמתה של ישראל באזורנו.

במקרה של התמוטטות ההרתעה ופריצת מערכה צבאית, הסרגל הרלוונטי מונח בתסריט הצפוי. רבות נכתב על כך בעבר, השאלה המרכזית בעניין זה, היא איזה תסריט צריך להוות תסריט צפוי להשוואה ומהן הציפיות והדרישות מצה"ל בכל תסריט.

תסריט הייחוס

ברור שמגוון התסריטים האפשריים במזרח התיכון הוא עשיר מאוד ובעבר נוכחנו שקיימות אפשרויות רבות, במיוחד בימים אלה, שברשות מדינות קרובות ורחוקות נשק, המסוגל להגיע לעורף בישראל. ובכל זאת מקובל שהתסריט הצפוי לצורך מדידת הכוח הדרוש לצה"ל צריך להיות חמור אבל סביר שאם לא כן, אנו מאבדים כל דרך למדידה ריאלית.

על פי הנחה זו, בתסריט הצפוי, צה"ל נידרש לעמוד בפני שלוש חזיתות: האחת בצפון, והיא מורכבת משילוב בין סוריה ללבנון. השניה היא מדינה נוספת במעגל הרחוק, לצורך זה ניתן למנות את איראן, ואולי גם לוב וסעודיה, והשלישית איננה חזית במובן המקובל של המילה, אלא אפשרות שמצרים תידחק להפר את הסכם השלום ותכניס כוחות לסיני.

השתלשלות העניינים בתסריט הזה, סביר שתחל בלבנון, תתפשט לסוריה, תגרור תגובה והרחבה עם התקוממות פלסטינית רבת היקף וזו תגרור מנימוקים שונים שממשלת מצרים תשתמש בהם, גם הפרת ההסכם בסיני.

במקרה כזה, אם לא תהיה הכרעה מהירה, עשויה החזית הפלסטינית להתפתח למטרד משמעותי ובמקביל תתחזק הסכנה מפני טילים מטווח רחוק כגון מאיראן.

לפיכך, אנו נדרשים למגננה בשתי החזיתות, הכרעה מהירה בחזית אחת, הגנה אפקטיבית בחזית פלסטינית ומוכנות גבוהה לפעולה מיידית עם כל המשתמע מכך לסיכול או ענישה מול איום מהמעגל הרחוק המאיים על ישראל.

הדיון בשאלת עוצמת צה"ל ותקציב הביטחון בנייר זה, מתחשב גם בעובדה שברקע קיים איום נשק השמדה המונית על ישראל ומתגבש איום גרעיני על ישראל.

מטעמים ברורים, הניתוח בסוגיות אלה, אינו כלול בנייר זה.

שינויים במצב המדיני בטחוני של ישראל

את השינוי במצב הביטחוני מדיני של ישראל לאור האירועים בשלוש השנים האחרונות, ניתן לסכם בשלוש נקודות:

- א. לפי שעה, הוסר לחלוטין האיום העיראקי על כל מרכיביו מעל מדינת ישראל. (המצב יכול להשתנות עם עזיבה בלתי מוצלחת של האמריקאים את עיראק).
- ב. לאור תוצאות המערכה בעיראק ונוכחות ארה"ב באזור, אין יותר מה שנהגנו לכנות ה"חזית המזרחית" וניתן לקבוע שנפתח חלון למשך תקופה לא מבוטלת שבו הסיכוי למלחמה כוללת הוא נמוך ביותר.
- ג. המערכה נגד הטרור נמשכת ובמצב הנוכחי, הנטל על צה"ל בזירה זו נמוך. ללא שינוי במצב המדיני ניתן לקבוע שהנטל השוטף על צה"ל במצב הנוכחי נע בין 1.2 – 1.5 מיליארד שקל לשנה, חלק מהעומס הזה "חוסך" הוצאות שוטפות לאימונים וכדומה, לכן ניתן לצמצם את הסעיף הזה ב – 20% בקירוב. (המספר איננו כולל השפעות אחרות על תקציב המדינה והכלכלה, אלא אך ורק את ההוצאה הנוספת השוטפת של צה"ל).

קווי יסוד לבנין הכוח

עוצמת צה"ל הנדרשת לצורך הרתעה ובניין הכוח לטווח ארוך, לאור המצב החדש צריכה להתבסס על העקרונות הבאים:

1. ירידה בסבירות לתסריטים שבהם מרכז הכובד הוא במפגש בין צבאות לאורך הגבול וקרבות שריון בשריון. בכל מקרה, המאמצים וההישגים הטכנולוגיים של ישראל מספקים מענה הולם למקרים כאלה, המענה החדש מצמצם את העומס שהוטל בעבר על שריון, מטוסי קרב, ומסוקים שנשאו את המעמסה הזו בקרבות המגע המוכרים מהעבר.
2. ישנה עליה בעומס על צה"ל במלחמה נגד טרור ובתסריטים בעלי אופי של "עצימות נמוכה".
3. למרות שהאיום העיראקי סולק לפי שעה, איום הטילים והמצב האזורי המורכב, משאירים בעינו את הצורך לקיים כוח תקיפה, מערכת מודיעין, קשר ושליטה לטווחים רחוקים. עוצמה זו דרושה לצה"ל בכל מקרה לצורך התרעה, לצורך תגובה וענישה וגם לשם יכולת להשתתף בכל קואליציה, שתידרש במקרה של הידרדרות אזורית.
4. האיום מפני נשק השמדה המונית שריר וקיים האיום מפני נשק גרעיני עדין ניתן לסיכול.
5. כל האמור לעיל כפוף לקביעה שנוצר בהחלט חלון משמעותי ובהכללה ניתן לקבוע שהסבירות לתסריטים כאלה היא נמוכה בהחלט, אולם בהתחשב באופי הגיאופוליטי של המזרח התיכון, הצורך לשמר תמיד הרתעה ולהיות מוכן לתפנית אפשרית אף שהיא עלולה לקרות רק בטווח הרחוק, כל אלה מחייבים שימור העוצמה.

תקציב הביטחון

נקודת הייחוס

הביטוי "תקציב הביטחון" כמקובל במערכת השלטונית וגם בדיון הציבורי מתייחס לתקציב משרד הביטחון. למעשה ההשקעה בביטחון רחבה יותר ומורכבת ממספר גורמים, חלקם מהווים עול כלכלי על מדינת ישראל חלקם אינם מהווים עול כלכלי על מדינת ישראל (אחדים אף מהווים הקלה מסוימת על העול הכלכלי של מדינת ישראל).

בדיון הממשלה על תקציב הביטחון לשנת 2004, הוצג שנקודת הייחוס היא שנת 2002. שנה זו היא שנת שיא בתקציב.

תקציב משרד הביטחון בשנה זו ללא מט"ח, סיוע שאינו ניתן להמרה לשקלים, עמד על סך 39.5 מיליארד שקלים. אלא ששנה זו הייתה שנת שיא שבה ניתנה למערכת הביטחון תוספת בין שנת 2001 לשנת 2002, שחלק מאנשי צוות עבודה זו ורבים במערכת הביטחונית, סבורים שהייתה מוגזמת ויצרה מצב המקשה מאוחר יותר על איזון מחדש של תקציב הביטחון. התקציב בשנת 2001 היה נמוך יותר ועמד על 37.5 מיליארד שקל. בשנת 2002 ניתנה תוספת בסך 2.1 מיליארד שקל ועוד 800 מיליון שקל במבצע "חומת מגן".

ההוצאה לביטחון

א. תקציב משרד הביטחון ללא התוספות המיוחדות בשנת 2002 עומד אם כן על סך 37.5 מיליארד שקל בקירוב.

ב. מענק ביטחוני אמריקאי מיוחד (מעבר לערבויות) שהוענק לישראל בשנת 2003 מסתכם ב – 1 מיליארד \$. 250 מ' \$ מסכום זה הותרו להמרה לשקלים. הערכה היא שהשאר ינוצלו במשך 5 שנים.

ג. הסייע הביטחוני השוטף, שאינו ניתן להמרה, עומד היום על סך 1.65 מיליארד \$ בקירוב.

ד. יכולת ההבנה של צה"ל את שדה הקרב וההישגים הטכנולוגיים של התעשייה הביטחונית בישראל, מושכים אלינו השקעות לצורכי פיתוח מממשלות אחרות. סכומים אלה מגיעים בשנים הקרובות למוצק של 200 עד 300 \$ בשנה. זוהי תוספת לתקציב וגם להוצאה הביטחונית, אולם בשום אופן איננה תוספת נטל על הכלכלה, אלא להפך.

ה. לצורך מדידה מלאה של ההוצאה לביטחון, יש להוסיף גם את תקציבי השב"כ, המוסד, והמשרד לביטחון פנים (סעיף הביטחון) מטעמים ברורים לא ניתן לפרט את סך התקציב בכל אחד מהמשרדים, אולם יש לציין שמאז שנת 2002 לשנת 2004 יש עליה של 1 מיליארד ₪ בקירוב במשרדים אלה.

ו. לגדר המערכת מוקצבים כ – 1.8 מיליארד ₪ לשנה.

בחישוב כולל ההוצאה לביטחון "ברוטו" על כל מרכיביו ובצירוף כל סוגי המטבע והמקורות בשנות התכנון היא בממוצע כ – 50 מיליארד בקירוב.

לשם השוואה, ההוצאה הכוללת של מדינת ישראל לחינוך בשנת 2003 הינה 24.6 מיליארד שקלים, בתקציב משרד החינוך 31 מיליארד שקלים בצירוף תקציב כל משרדי הממשלה למטרות חינוך, וכולל הוצאות שאינן ממשלתיות.

סה"כ ההוצאה היא "ברוטו" 40 מיליארד שקלים.

סוגיות נוספות בתקציב ובבניין הכוח

א. התעשייה הביטחונית: ההוצאה הביטחונית בתעשייה מסתכמת ב – 1.3 מיליארד \$ לשנה. 600 מיליון לפיתוח, 700 מיליון לרכש מוצרים. ההוצאה הזו לאורך שנים ביססה את התעשייה הביטחונית בישראל והניבה סה"כ ייצוא ביטחוני בסך 3.1 מיליארד \$ לשנה, מתוך סה"כ 16 מיליארד \$ לשנה ייצוא תעשייתי. הייצוא של התעשייה הביטחונית מורכב מ- 2.1 מיליארד, ייצוא מוצרים ביטחוניים ועוד 1 מיליארד מוצרים אחרים כגון מטוסי מנהלים וכדומה. הערך המוסף בתעשייה הביטחונית 7.5% בהשוואה ל – 5.3% בתעשייה אחרת. לכל הדעות בצוות, ההישגים בתעשייה הביטחונית מקרינים על תעשיית הטכנולוגיה העילית בישראל, למרות שקשה למדוד השפעה זו במספרים. הצוות התלבט בשאלה האם צמצום שולי בהוצאה הביטחונית יפגע בהיקף היצוא, כיום לאחר שהתעשייה מבוססת, התשובה אינה חד משמעית, אולם ממילא דעת הצוות היא כי יש להימנע בפגיעה בהוצאה בתעשייה הביטחונית מסיבות שצריך להבטיח עוצמה ויתרון טכנולוגי וכן פיתוח פתרונות לאיומים חדשים: טרור, נשק השמדה, גרעין וכו'. לפיכך כדאי להימנע מפגיעה בסעיף זה.

ב. שכר וכ"א – בתקציב משרד הביטחון מוקדשים 39.3% לשכר בחישוב כולל מט"ח סיוע ו – 49.5% בחישוב ללא מט"ח סיוע. הוצאה זו נראית גבוהה יחסית, אולם צריך לציין שבצבאות אחרים היא עומדת על נתח דומה, לפעמים אף גבוהה יותר. צה"ל נוקט מהלך מרשים בצמצום כוח אדם בשנות התיכנון. מהלך דומה דרוש גם במשרד הביטחון. בנוסף לכך ראוי לציין בביצוע שינויים מבניים בצבא כגון מספר משרתי שירות החובה, מילואים, גיל פרישה וכו'. בענין זה אנו מפנים את תשומת הלב לעבודת הצוות בראשות אלוף (מיל) עמוס מלכא. כל הנוגעים בדבר במערכת הביטחון ובאוצר ממליצים ליישם ממצאי והמלצות הוועדה.

שינויים מבניים

שינויים מבניים אחרים – הצוות מוצא שיש לעודד את הצבא לבצע שינויים מבניים כגון:

א. פיקוד העורף – ארגון מחדש, היקף כפיפות ותפקידים של פיקוד העורף. לא ביטול, שכן כאמור לא הוסר איום הטילים ונשק ההשמדה ההמונית. טרור וטרור עם נשק השמדה המונית מחייבים קיום הגנה מאורגנת לעורף אולם בהיערכות חדשה.

- ב. מחנות קבע – שינוי היערכות של בסיסי הקבע תוך איחוד מחנות ופינוי אזורים מאוכלסים והיערכות חדשה באזור הנגב.
- ג. אזורי משאוו"ת ויחידות דומות.
- ד. מספר פיקודיים מרחביים – ירידה משלושה לשני מרחבים או לפחות צמצום משמעותי של אחד מהם.
- ה. וככל שניתן מבלי לפגוע במבצעים, הפרטת משימות.

סדר הכוחות (הסד"כ)

נציגי מערכת הביטחון הציגו לצוות את סדר הכוחות על מרכיביו השונים :

- טנקים
- מטוסי קרב
- מסוקי קרב
- אוגדות
- חטיבות משורינות
- ספינות טילים
- צוללות
- מזל"טים
- תוכנית הלוויין

מסיבות ברורות לא ניתן לפרט את המספרים בנייר זה שאיננו מסווג, אולם יש לומר שהוצגה ירידה של בין 10% ל – 30% במרכיבים השונים לצורך התכנסות לתוכנית "קלע" (תוכנית רב שנתית 2004-2008).

לדעת הצוות הירידה היא אפשרית ואף חיונית, יתר על כן לדעת הצוות, בתנאי שיתקיימו תנאים נוספים שיפורטו בהמשך, ניתן ואף צריך לאשר ירידה נוספת.

הסיבה למסקנה זו נעוצה בכך שצה"ל מתקיים מזה שנים במצב שבו התקציב אינו תומך כראוי בהיקף הסד"כ. הדבר פוגע במצב הצידוד בזמינותו, בהעדר אמצעי לחימה משלימים ובעיקר בכמות המילואים הנדרשת לשעת חירום. לפיכך, במסגרת הרפורמה נדרשת ירידה בסד"כ לצד עודפים בתקציב שיפורטו בהמשך, כדי להבטיח צבא מודרני עוצמתי, הניתמך ומתוחזק כראוי, מצויד במלאים מתאימים ומשקיע נתח דרוש בפיתוח ובהתפתחות.

הדעה הרווחת בקרב חברי הצוות היא שהירידה האפשרית בסד"כ הוא: (מעבר לתוכנית "קלע")

במספר הטנקים 10%

במספר הסטילים 15%

במספר מטוסי הקרב 5% (דגמים ישנים)

במספר מסוקי הקרב 20%

הדעה הרווחת בקרב חברי הצוות היא שיש לעשות כל מאמץ ולא לפגוע בנושאים הבאים:

- א. תוכנית הפיתוח וההצטיידות במזל"טים.
- ב. תוכניות הפיתוח וההצטיידות בתחום המודיעין והחלל.
- ג. תוכנית הפיתוח וההצטיידות בנשק חכם.
- ד. דרושה עלייה במס' הצוללות. (נימוקים – לא בנייר זה).
- ה. תוכניות הפיתוח וההצטיידות באמצעי שליטה וקשר חדישים.
- ו. בניית גדר ההפרדה.
- ז. תקציב השב"כ המוסד והמשרד לביטחון פנים.
- ח. לחזק בהדרגה את האמצעים תומכי סד"כ ומלאים לשעת חירום.

ההתכנסות לתקציב משרד הביטחון

צה"ל מציע לבסס את התקציב לפי תוכנית הסד"כ הכלולה בתוכנית רב שנתית קלע, לפי הצעה זו התקציב הנדרש (בשקלים) וכולל בתוכו את מט"ח הסיוע הניתן להמרה הוא 36.5 מיליארד שקלים. הצעות באוצר כפי שהונחה על שולחן הממשלה מסתכמת ב – 32.5 מיליארד שקלים בלבד. לפי הדעה הרווחת בקרב חברי הצוות לא נכון ואף לא ניתן לרדת בשנת תקציב 2004 ולהיכנס לתקציב לפי הצעת האוצר. בהתחשב בכל המסקנות וההמלצות שפורטו עד כה בנייר זה, אנו מניחים שניתן עוד לצמצם את תוכנית קלע של הצבא ובשילוב נכון של כינוס נוסף בסד"כ, שינויים מבניים ודרכים נוספות אחרות שהצבא ומשרד הביטחון יכולים להציע, ניתן להתכנס על פי מונחי תקציב משרד הביטחון לשנות קלע בתקציב ממוצע של כ – 35-35.5 מיליארד שקלים. מסגרת תקציבית כזו לשנות תוכנית קלע מבוססת על מהלכים קשים וסיכונים ביטחוניים (סבירים) בשנתיים הראשונות תוך זהירות מפני זעזוע בצה"ל שיהיה קשה להתאושש ממנו. בהנחה שזו המסגרת הנדרשת, נותר פער של 3 – 2.5 מיליארד שקלים בין הצעת האוצר למסגרת זו ועד כ – 800 מיליון שקלים להשלמת גדר הביטחון כמתוכנן. צריך לאתר דרכים להשלמת הפער של 3 – 4 מיליארד שקלים בתקציב מבלי לפגוע במרכיבים אחרים של הוצאות לביטחון כפי שפורטו בנייר זה, ובכדיי שנבטיח סד"כ מינימלי להרתעה וכמענה לאיום ולתסריט הצפוי וכדיי להבטיח תמיכה ראויה של אמצעים התומכים בקיום ותפעול הסד"כ וכדיי לעלות את כמות מלאי חימוש וציוד הנדרשים בחירום.

דרכים אפשריות לסגירת הפער בתקציב הביטחון

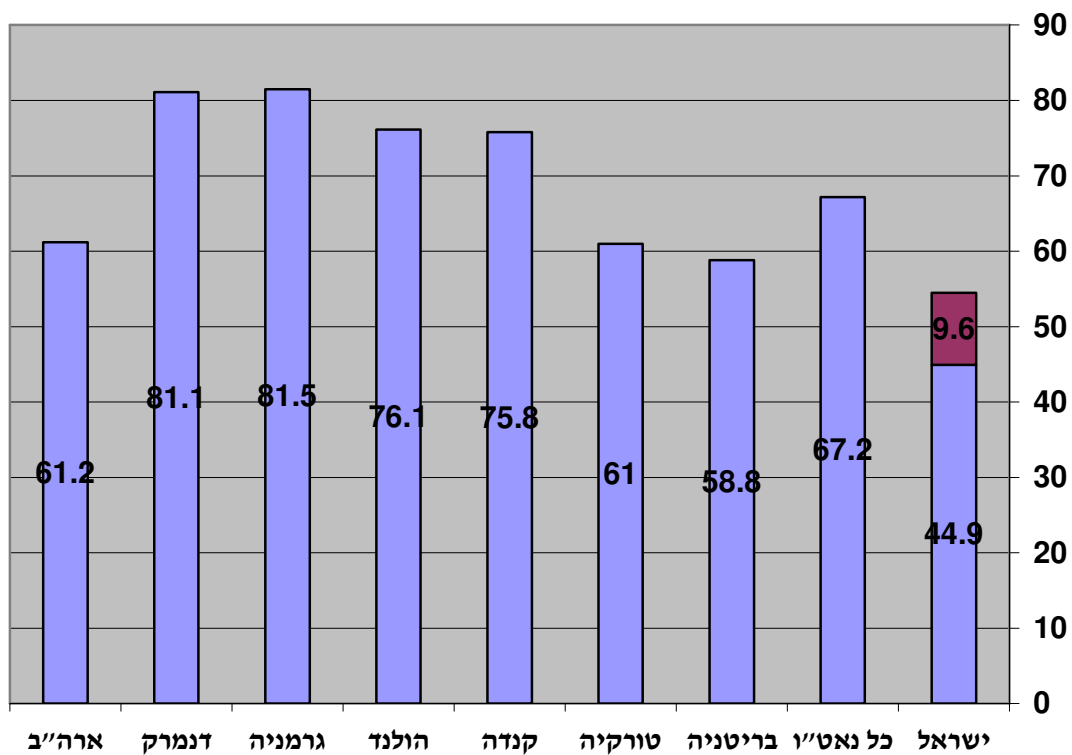
- א. הדעה הרווחת בצוות היא שיש לעשות מאמץ ולצמצם בשכר כדיי לחזק את תקציב הביטחון. אולם לא נכון שמאמץ זה יצטמצם רק בקרב המשרתים במערכת הביטחון, בעניין זה יש להסתפק ביישום המלצות וועדת אלוף מיל עמוס מלכא ולפזר את הנטל על כל העובדים בסקטור הציבור. הורדת שכר בכל המגזר ב – 15% תפנה 1 מיליארד שקל.
- ב. הגירעון המתוכנן בתקציב - נראה שכבר בסוף 2003 יש סימנים שהגירעון לשנה זו קטן בסופו של דבר מן התחזית, עובדה זו בצירוף סימנים קלים לשיפור במצב המשק יכולים לאפשר הגדלת הגירעון המתוכנן.
- ג. הרפורמה במס, שנועדה (בצדק) לעורר ולעודד צמיחה מסתכמת בשנת 2004 בסך 5 – 5.5 מיליארד שקלים. נכון לפרוס את המהלך לצמצם את הסכום מבלי לפגוע במהלך, בכך לחסוך בשנת 2004 1.5 – 2 מיליארד שקלים. המקור לסכום זה יבוא בשנים הבאות מן הצמיחה.
- ד. הערכת הצוות היא שישנם סעיפי מס עקיף שאינם מס על עבודה, שיכולים להוות מקור נוסף לסגירת הפער.

הדעה הרווחת בקרב הרוב המוחלט של חברי הצוות היא שיוזמות ומהלכים מדיניים חיוניים ייקלו על העומס הביטחוני, יאפשרו צמצום בהוצאות ובמיוחד יובילו לעיבוד הצמיחה. המשק הישראלי ביסודו, מבוסס מאוד והסרת הבלמים כגון תיירות, השקעות של זרים וקשר שוטף וזורם עם שווקי העולם, יביאו לצמיחה מיידית.

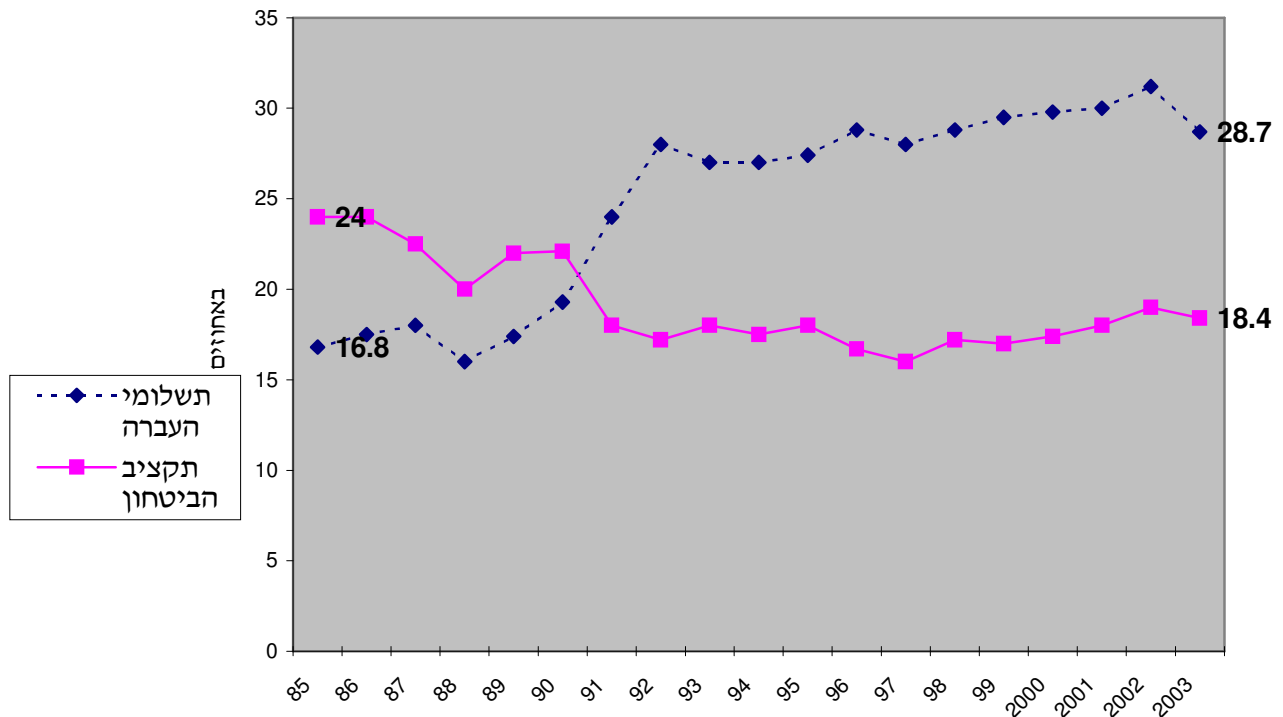
תודה מיוחדת לחברי הצוות על השתתפותם בדיונים

איתן בן אליהו
אלוף מיל'

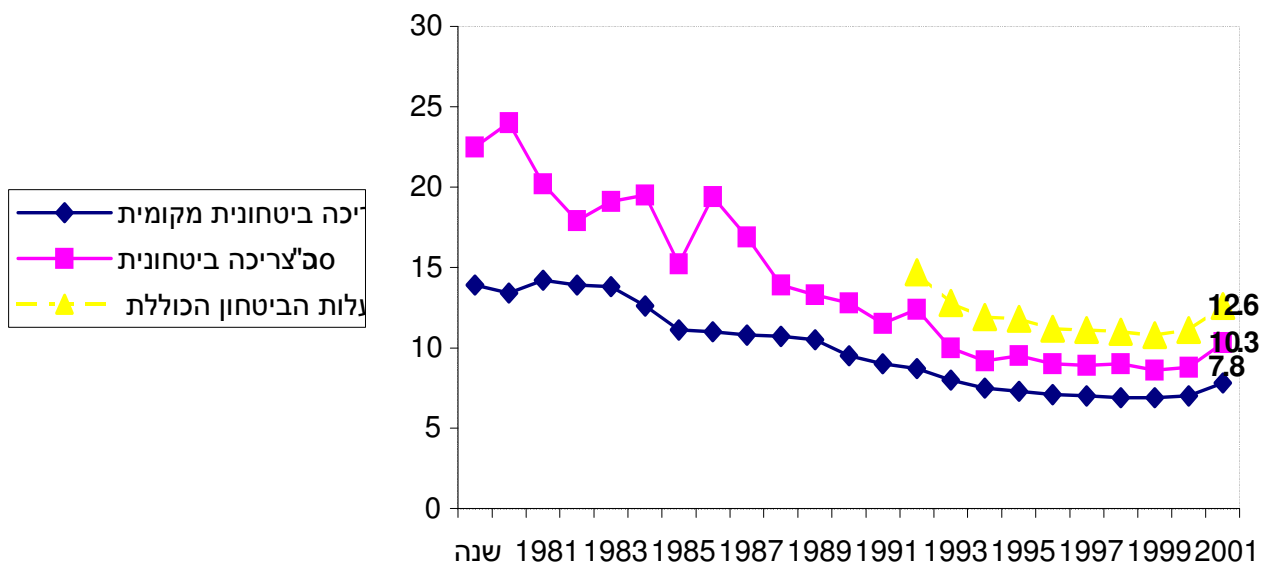
**אחוז ההוצאה על כ"א מכלל הצריכה הביטחונית
(נתוני 1999/ישראל - 2001)**



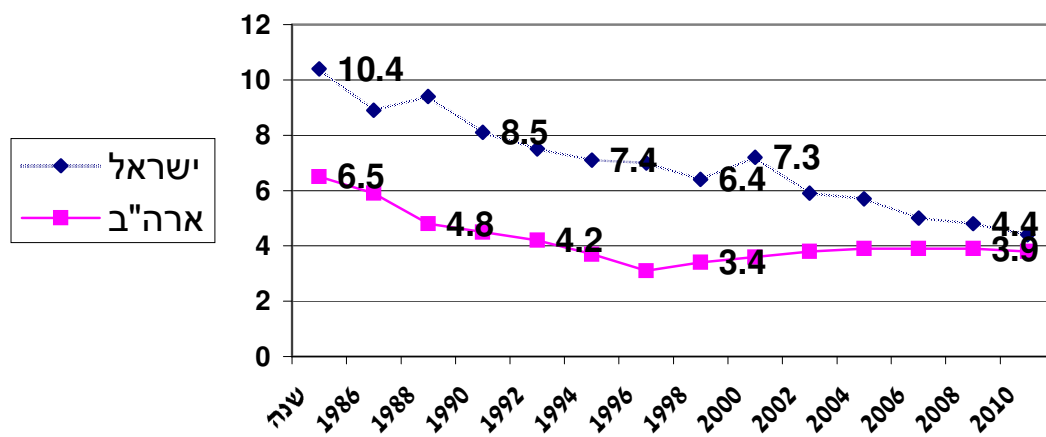
זשלומי העברה ותקציב הביטחון כאחוז מתקציב המדינה



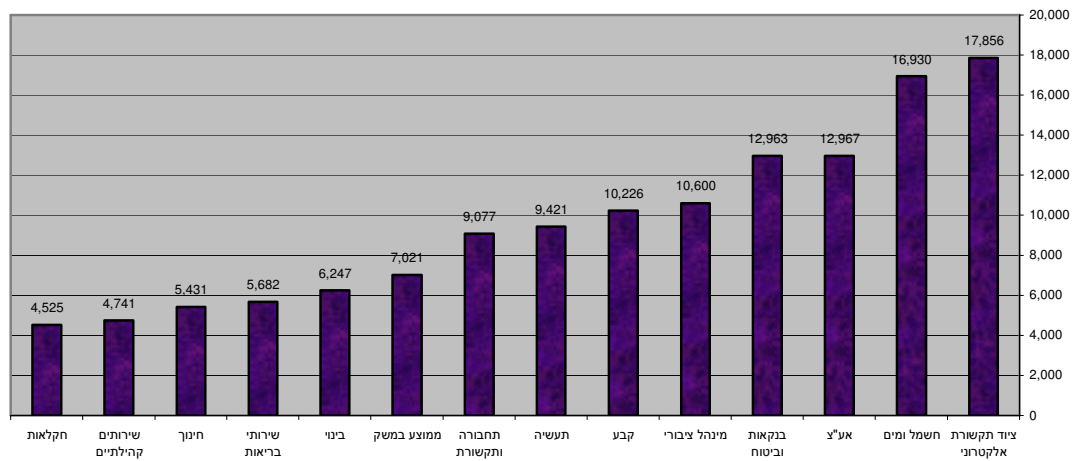
ז הביטחון למשק הישראלי - עד 2002 עלות הביטחון הכוללת כולל הסיוע הביטחוני האמריקאי



התפתחות הצריכה הביטחונית כאחוז מהתוצר



שכר קבע ואע"צ לעומת השכר במשק



השוואה בינ"ל של הוצאות ביטחון כאחוז מהתמ"ג

